



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

11. Mai 2017*

„Rechtsmittel — Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten — Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 — Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich — Ausnahmen vom Recht auf Zugang zu Dokumenten — Fehlerhafte Auslegung — Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten — Überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung von Dokumenten — Allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit — Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren“

In der Rechtssache C-562/14 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 5. Dezember 2014,

Königreich Schweden, vertreten durch A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson und L. Swedenborg als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführer,

andere Parteien des Verfahrens:

Darius Nicolai Spirlea,

Mihaela Spirlea,

wohnhaft in Capezzano Pianore (Italien),

Kläger im ersten Rechtszug,

Europäische Kommission, vertreten durch H. Krämer und P. Costa de Oliveira als Bevollmächtigte,

Beklagte im ersten Rechtszug,

unterstützt durch

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze und A. Lippstreu als Bevollmächtigte,

Streithelferin im Rechtsmittelverfahren,

Tschechische Republik, vertreten durch M. Smolek, D. Hadroušek und J. Vláčil als Bevollmächtigte,

Königreich Dänemark, vertreten durch C. Thorning als Bevollmächtigten,

Königreich Spanien, vertreten durch J. García-Valdecasas Dorrego als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Republik Finnland, vertreten durch S. Hartikainen als Bevollmächtigten,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer),

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. von Danwitz, der Richter E. Juhász (Berichterstatter) und C. Vajda, der Richterin K. Jürimäe sowie des Richters C. Lycourgos,

Generalanwältin: E. Sharpston,

Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 21. April 2016,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 17. November 2016

folgendes

Urteil

- 1 Mit seinem Rechtsmittel beantragt das Königreich Schweden die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 25. September 2014, Spirlea/Kommission (T-306/12, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2014:816), mit dem das Gericht die Klage von Herrn Darius Nicolai Spirlea und Frau Mihaela Spirlea auf Nichtigklärung des Beschlusses der Kommission vom 21. Juni 2012, mit dem ihnen der Zugang zu zwei Auskunftersuchen verweigert wurde, die die Kommission am 10. Mai und am 10. Oktober 2011 im Rahmen des EU-Pilotverfahrens 2070/11/SNCO an die Bundesrepublik Deutschland gerichtet hatte (im Folgenden: streitiger Beschluss), abgewiesen hat.

I. Rechtlicher Rahmen

- 2 Die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) legt die Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen des Zugangs zu Dokumenten dieser Organe fest.

- 3 Im vierten Erwägungsgrund dieser Verordnung heißt es:

„Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel [15 Abs. 3 AEUV] die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.“

- 4 Der elfte Erwägungsgrund dieser Verordnung lautet:

„Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen.“

5 Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

- a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel [15 Abs. 3 AEUV] niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend ‚Organe‘ genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,
- b) Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts aufzustellen, und
- c) eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten zu fördern.“

6 Art. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht vor:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

...

(3) Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.

...“

7 Art. 4 Abs. 2 und 6 dieser Verordnung bestimmt:

„(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

...

— der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,
es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

...

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.“

II. Vorgeschichte des Rechtsstreits

8 Die Kläger, die Eltern eines Kindes sind, dessen Tod im August 2010 durch eine therapeutische Behandlung mit autologen Stammzellen verursacht worden sein soll, die in einer Privatklinik in Düsseldorf (Deutschland) an ihm durchgeführt worden war, legten mit Schreiben vom 8. März 2011 bei der Generaldirektion (GD) „Gesundheit“ der Kommission eine Beschwerde ein.

- 9 Mit dieser Beschwerde machten sie im Wesentlichen geltend, diese Privatklinik habe ihren therapeutischen Tätigkeiten wegen der Untätigkeit der deutschen Behörden nachgehen können; diese hätten damit gegen die Verordnung (EG) Nr. 1394/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2007 über Arzneimittel für neuartige Therapien und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG und der Verordnung (EG) Nr. 726/2004 (Abl. 2007, L 324, S. 121) verstoßen.
- 10 Auf diese Beschwerde hin eröffnete die Kommission unter dem Aktenzeichen 2070/11/SNCO ein EU-Pilotverfahren und kontaktierte die deutschen Behörden, um zu überprüfen, inwiefern die in der Beschwerde beschriebenen, die Praxis der Privatklinik betreffenden Vorgänge gegen die Verordnung Nr. 1394/2007 verstoßen haben könnten.
- 11 Insbesondere richtete die Kommission am 10. Mai und am 10. Oktober 2011 zwei Auskunftersuchen (im Folgenden: streitige Dokumente) an die Bundesrepublik Deutschland, die diese am 7. Juli bzw. am 4. November 2011 beantwortete.
- 12 Am 23. Februar und am 5. März 2012 beantragten die Kläger gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 Zugang zu Dokumenten, die Informationen über die Bearbeitung ihrer Beschwerde enthielten. Insbesondere ersuchten sie um Einsichtnahme in die von der Bundesrepublik Deutschland am 4. November 2011 abgegebene Stellungnahme und die streitigen Dokumente.
- 13 Am 26. März 2012 lehnte die Kommission die Anträge der Kläger auf Zugang zu der Stellungnahme und den streitigen Dokumenten in zwei getrennten Schreiben ab.
- 14 Am 30. März 2012 stellten die Kläger bei der Kommission einen Zweitantrag gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 15 Am 30. April 2012 teilte die Kommission ihnen mit, sie habe anhand der Angaben in der Beschwerde und der auf ihre Auskunftersuchen hin von den deutschen Behörden übermittelten Stellungnahme keinen Verstoß der Bundesrepublik Deutschland gegen das Unionsrecht, insbesondere die Verordnung Nr. 1394/2007, feststellen können. Sollten die Kläger keine zusätzlichen Beweise vorlegen, werde sie eine Einstellung der Untersuchung vorschlagen.
- 16 Am 21. Juni 2012 lehnte die Kommission mit dem streitigen Beschluss die Gewährung von Zugang zu den streitigen Dokumenten auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 ab. Sie vertrat im Wesentlichen die Ansicht, dass die Verbreitung dieser Dokumente den ordnungsgemäßen Ablauf des in Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland eingeleiteten Untersuchungsverfahrens beeinträchtigen könnte. Ein teilweiser Zugang zu den streitigen Dokumenten gemäß Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei im vorliegenden Fall nicht möglich. Schließlich bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieser Dokumente im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 17 Am 27. September 2012 teilte die Kommission den Klägern mit, dass das EU-Pilotverfahren 2070/11/SNCO endgültig eingestellt worden sei.

III. Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

- 18 Mit Klageschrift, die am 6. Juli 2012 bei der Kanzlei des Gerichts einging, beantragten die Kläger die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses. Die Kommission beantragte, die Klage als unbegründet abzuweisen.

- 19 Das Königreich Dänemark, die Republik Finnland und das Königreich Schweden traten dem Rechtsstreit vor dem Gericht als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kläger bei, die Tschechische Republik und das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission.
- 20 Die Kläger machten im Wesentlichen vier Klagegründe geltend, mit denen sie einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 6 dieser Verordnung, die Verletzung der Begründungspflicht und einen Verstoß gegen die Mitteilung der Kommission vom 20. März 2002 an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht (KOM[2002] 141 endg.) (ABl. 2002, C 244, S. 5) rügten.
- 21 Das Gericht wies diese Klagegründe nacheinander zurück und wies die Klage insgesamt ab.

IV. Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 22 Mit seinem Rechtsmittel beantragt das Königreich Schweden, das angefochtene Urteil aufzuheben und den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären sowie der Kommission die Kosten aufzuerlegen.
- 23 Das Königreich Dänemark beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben.
- 24 Die Republik Finnland beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben und den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären.
- 25 Die Kommission und das Königreich Spanien beantragen, das Rechtsmittel zurückzuweisen und dem Königreich Schweden die Kosten aufzuerlegen.
- 26 Die Tschechische Republik beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen.
- 27 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 7. April 2015 ist die Bundesrepublik Deutschland als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden. Die Bundesrepublik Deutschland beantragt die Zurückweisung des Rechtsmittels.

V. Zum Rechtsmittel

- 28 Das Königreich Schweden stützt sein Rechtsmittel auf drei Gründe und rügt erstens eine fehlerhafte Auslegung der in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahme, die zu der fälschlichen Anwendung einer allgemeinen Vermutung der Vertraulichkeit der Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren geführt habe, zweitens eine fehlerhafte Auslegung von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 hinsichtlich des Vorliegens eines überwiegenden öffentlichen Interesses und drittens einen Fehler des Gerichts, soweit dieses es abgelehnt habe, zu berücksichtigen, dass das EU-Pilotverfahren nach dem Erlass des streitigen Beschlusses eingestellt worden sei.

A. Zum ersten Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

- 29 Das Königreich Schweden weist darauf hin, dass für die Arbeit der Unionsorgane der Grundsatz der größtmöglichen Transparenz gelte, wie aus Art. 1 EUV, Art. 15 AEUV und Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hervorgehe. Dem Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und

Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374), sei zu entnehmen, dass der Einblick der Öffentlichkeit in die Arbeit der Organe einer der Grundpfeiler in einer demokratischen Gesellschaft sei und dass Ausnahmen von dieser Grundregel restriktiv auszulegen seien, wie sich aus den Erwägungsgründen 1 bis 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 ergebe.

- 30 Die Erwägungen in den Rn. 63 und 80 des angefochtenen Urteils seien rechtsfehlerhaft, da das Gericht zum einen nicht hätte entscheiden dürfen, dass die Kommission die Verweigerung des Zugangs zu den auf ein EU-Pilotverfahren bezogenen streitigen Dokumenten nach Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 auf eine für bestimmte Kategorien von Dokumenten geltende allgemeine Vertraulichkeitsvermutung habe stützen können, und zum anderen hätte entscheiden müssen, dass die Kommission im vorliegenden Fall verpflichtet gewesen sei, die streitigen Dokumente konkret und individuell zu prüfen.
- 31 Das Königreich Schweden beanstandet die Beurteilungen in Rn. 56 des angefochtenen Urteils und macht geltend, dass zwischen dem EU-Pilotverfahren und dem Vertragsverletzungsverfahren mehr Unterschiede als Ähnlichkeiten bestünden und es daher nicht gerechtfertigt sei, die allgemeine Vermutung der Vertraulichkeit von Dokumenten der vorgerichtlichen Phase des Vertragsverletzungsverfahrens auf Dokumente eines EU-Pilotverfahrens anzuwenden.
- 32 Entgegen den Ausführungen in Rn. 62 des angefochtenen Urteils lasse sich nicht überzeugend vertreten, dass das einzige Ziel des EU-Pilotverfahrens in der Vermeidung von Vertragsverletzungsverfahren bestehe, denn das EU-Pilotverfahren habe einen anderen Charakter und ein anderes Ziel, da es der Kommission u. a. ermöglichen solle, rein faktische Auskünfte anzufordern. Des Weiteren tausche sich die Kommission im Rahmen von EU-Pilotverfahren mit einem Mitgliedstaat aus, ohne ihm in diesem Stadium vorzuwerfen, gegen das Unionsrecht verstoßen zu haben. Schließlich enthielten die Dokumente in EU-Pilotverfahren selten Stellungnahmen der Kommission, auf die vor Gericht in einem eventuellen Vertragsverletzungsverfahren Bezug genommen werden könnte.
- 33 Aus den Rn. 47 bis 49 des Urteils vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738), gehe klar hervor, dass die Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung neben den qualitativen Anforderungen an das Verfahren, zu dem das betreffende Dokument gehöre, auch eine hinreichende Zahl an Dokumenten voraussetze. Daher seien die Erwägungen des Gerichts in den Rn. 74 und 75 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft. Das Interesse an Verwaltungseffektivität, das die Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung begründen könne, könne nicht vorliegen, wenn es um einen Antrag auf Zugang zu nur zwei Dokumenten gehe.
- 34 Das Königreich Dänemark und die Republik Finnland machen geltend, dass sich EU-Pilotverfahren über einen breiten Fächer von Fragen von einer rein tatsächlichen Situation bis hin zu Fällen, die mit den Vorverfahren in Vertragsverletzungsverfahren vergleichbar seien, erstreckten und dass daher erst nach einer konkreten Prüfung der Dokumente, die Gegenstand eines Zugangsantrags seien, über die Freigabe dieser Dokumente entschieden werden könne. Die Republik Finnland meint zudem, dass eine Prüfung, inwieweit ein Mitgliedstaat das Unionsrecht beachte, nicht zur Begründung der Anwendung einer allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung auf Dokumente, die zu dieser Prüfung gehörten, ausreiche, sondern dass Voraussetzung für die Anwendung dieser allgemeinen Vermutung die Entscheidung sei, das in Art. 258 AEUV vorgesehene förmliche Verfahren einzuleiten.
- 35 Die Kommission, die Bundesrepublik Deutschland, die Tschechische Republik und das Königreich Spanien treten dieser Argumentation entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 36 Das Wesen und die wichtigsten Merkmale der EU-Pilotverfahren sind in den Rn. 10 und 11 des angefochtenen Urteils dargestellt und werden von keiner der Parteien des Rechtsmittelverfahrens in Abrede gestellt.
- 37 Diese Feststellungen werden darüber hinaus durch den Evaluierungsbericht der Kommission zum Projekt „EU-Pilot“ vom 3. März 2010 (KOM[2010] 70 endgültig) und den Zweiten Evaluierungsbericht der Kommission zum Projekt „EU-Pilot“ vom 21. Dezember 2011 (KOM[2011] 930 endgültig) bestätigt. Insbesondere hat die Kommission das EU-Pilotverfahren auf S. 3 des letztgenannten Berichts wie folgt beschrieben:
- „EU-Pilot‘ ist das wichtigste Kommunikationsmittel zwischen der Kommission und den beteiligten Mitgliedstaaten für Probleme im Zusammenhang mit der korrekten Anwendung von [Unionsrecht] oder der Vereinbarkeit innerstaatlicher Vorschriften mit dem [Unionsrecht] im Frühstadium (d. h. vor Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV). Grundsätzlich gelangt der EU-Pilot in allen Fällen, in denen ein Vertragsverletzungsverfahren denkbar wäre, zum Einsatz, bevor die Kommission die ersten Schritte in einem solchen Verfahren einleitet. Damit ist dieses Projekt an die Stelle der früher üblichen Verwaltungsschreiben der Kommission getreten.“
- 38 Den genannten Feststellungen und diesen Berichten ist zu entnehmen, dass das EU-Pilotverfahren ein Verfahren der Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ist, das es ermöglicht, zu überprüfen, ob das Unionsrecht in den Mitgliedstaaten beachtet und richtig angewandt wird. Diese Art von Verfahren dient der effizienten Bereinigung etwaiger Verstöße gegen das Unionsrecht, indem nach Möglichkeit die förmliche Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV vermieden wird.
- 39 Das EU-Pilotverfahren hat somit die Funktion, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat vorzubereiten oder zu vermeiden.
- 40 Der Gerichtshof hat im Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738), entschieden, dass Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des Vorverfahrens von der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung erfasst werden können. In Rn. 65 dieses Urteils hat der Gerichtshof festgestellt, dass „vermutet werden [kann], dass die Verbreitung der Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren während des zugehörigen Vorverfahrens den Charakter dieses Verfahrens verändern und dessen Ablauf beeinträchtigen könnte und dass somit durch diese Verbreitung der Schutz des Zwecks der Untersuchungstätigkeiten im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich beeinträchtigt würde“.
- 41 Daher wurden in der Rechtssache, in der das in der vorstehenden Randnummer angeführte Urteil erging, sämtliche Dokumente unabhängig davon, ob sie während der informellen Phase dieses Verfahrens, d. h. bevor die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat das Mahnschreiben sandte, oder während der formellen Phase des Verfahrens, d. h. nach der Übersendung des Schreibens, erstellt worden waren, als von dieser Vermutung erfasst angesehen.
- 42 Zwar wurde in der genannten Rechtssache das EU-Pilotverfahren nicht angewandt, da es erst im Jahr 2008 eingeführt wurde.
- 43 Wie jedoch das Gericht in Rn. 66 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei festgestellt hat, wurde durch das EU-Pilotverfahren der Informationsaustausch, der herkömmlicherweise zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten während der informellen Phase einer Untersuchung in Bezug auf mögliche Verstöße gegen das Unionsrecht stattfindet, lediglich formalisiert oder strukturiert.

- 44 Zwar findet nach Rn. 78 des Urteils vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486), die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung keine Anwendung auf Dokumente, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung, mit der der Zugang verweigert wurde, nicht in eine Akte zu einem anhängigen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren aufgenommen waren. Diese Erwägung steht jedoch nicht der Anwendung der Vermutung auf Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren entgegen, die durch ihre Zugehörigkeit zu einem anhängigen Verwaltungsverfahren klar umschrieben sind.
- 45 Solange während der vorgerichtlichen Phase einer im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens geführten Untersuchung die Gefahr besteht, dass der Charakter des Vertragsverletzungsverfahrens verändert wird und dessen Ablauf und Zweck beeinträchtigt werden, ist es daher nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs im Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738), gerechtfertigt, die allgemeine Vertraulichkeitsvermutung auf zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat ausgetauschte Dokumente anzuwenden. Diese Gefahr besteht bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das EU-Pilotverfahren eingestellt wird und die Einleitung eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens gegen den Mitgliedstaat endgültig verworfen wird.
- 46 Diese allgemeine Vermutung schließt nicht die Möglichkeit aus, darzulegen, dass die Vermutung für ein bestimmtes Dokument, um dessen Verbreitung ersucht wird, nicht gilt oder dass gemäß Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments besteht (Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 66).
- 47 Was die behauptete Pflicht der Kommission betrifft, die Dokumente zu einem EU-Pilotverfahren, zu denen Zugang beantragt wird, konkret und individuell zu prüfen, hat das Gericht in Rn. 83 des angefochtenen Urteils unter Bezugnahme auf Rn. 68 des Urteils vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission (C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738), zutreffend darauf hingewiesen, dass eine derartige Pflicht der allgemeinen Vertraulichkeitsvermutung ihre praktische Wirksamkeit nähme.
- 48 Im vorliegenden Fall hat das Gericht in Rn. 45 des angefochtenen Urteils, die im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittels nicht beanstandet wird, festgestellt, dass es sich bei dem fraglichen EU-Pilotverfahren um eine „Untersuchung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 handelte.
- 49 Anschließend hat das Gericht geprüft, ob sich die Kommission auf eine allgemeine Vermutung der Beeinträchtigung des von der Ausnahme in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfassten Zwecks berufen kann, um den Zugang zu Dokumenten zu dem EU-Pilotverfahren zu verweigern, und hat diese Frage in den Rn. 63 und 80 des angefochtenen Urteils bejaht.
- 50 Zur Frage, ob sich das in Rn. 15 des vorliegenden Urteils genannte Schreiben der Kommission vom 30. April 2012 auf die Pflicht zur Freigabe der streitigen Dokumente auswirkt, ist darauf hinzuweisen, dass dieses Schreiben nicht die endgültige Entscheidung der Kommission darstellt, kein förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einzuleiten, sondern darin lediglich ihre vorläufige Absicht, die Untersuchung einzustellen, mitgeteilt wird. Die endgültige Entscheidung der Kommission, kein förmliches Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland einzuleiten, wurde erst am 27. September 2012 mit der Einstellung des fraglichen EU-Pilotverfahrens getroffen. Somit wurde der streitige Beschluss, der vom 21. Juni 2012 datiert, zwar nach dem Schreiben vom 30. April 2012 erlassen, aber vor der am 27. September 2012 getroffenen Entscheidung, kein förmliches Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Daher hat das Schreiben vom 30. April 2012 keine Auswirkungen auf die Möglichkeit der Kommission, sich auf die in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannte allgemeine Vertraulichkeitsvermutung zu stützen.

- 51 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist die Feststellung des Gerichts rechtsfehlerfrei, dass die Kommission, wenn sie sich auf die in Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme beruft, die Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten zu einem EU-Pilotverfahren auf eine allgemeine, für bestimmte Kategorien von Dokumenten geltende Vertraulichkeitsvermutung stützen kann, ohne eine konkrete und individuelle Prüfung der angeforderten Dokumente vorzunehmen.
- 52 Folglich ist der erste Rechtsmittelgrund als unbegründet zurückzuweisen.

B. Zum zweiten Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

- 53 Das Königreich Schweden, unterstützt durch die Republik Finnland, macht geltend, das Gericht habe in den Rn. 94 und 95 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft entschieden, dass die Kommission keinen Beurteilungsfehler begangen habe, als sie im vorliegenden Fall ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der streitigen Dokumente im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 mit der Begründung verneint habe, dem öffentlichen Interesse sei am besten gedient, wenn das EU-Pilotverfahren mit der Bundesrepublik Deutschland zu Ende geführt werde. Unter Bezugnahme auf Rn. 44 des Urteils vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374), macht das Königreich Schweden geltend, dass es nicht Sache der Kommission sei, zu beurteilen, wie dem öffentlichen Interesse am besten gedient sei, sondern vielmehr, zu prüfen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Dokumente bestehe.
- 54 Die Kommission und die Bundesrepublik Deutschland treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 55 Das Gericht hat in Rn. 97 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass sich die Kläger zur Stützung ihres Antrags auf Zugang zu den streitigen Dokumenten auf allgemeine Ausführungen beschränkt hätten, wonach die Freigabe dieser Dokumente zum Schutz der öffentlichen Gesundheit notwendig sei, und nicht konkret begründet hätten, inwiefern eine solche Freigabe diesem Allgemeininteresse dienen würde. Wie das Gericht in dieser Randnummer des angefochtenen Urteils zutreffend ausgeführt hat, hätten die Kläger aber, um zu belegen, dass im vorliegenden Fall die Freigabe der streitigen Dokumente einer solchen Notwendigkeit Rechnung trägt, nachweisen müssen, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung im Sinne von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001 besteht.
- 56 Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass derjenige, der das Bestehen eines überwiegenden öffentlichen Interesses geltend macht, konkret Umstände anführen muss, die eine Verbreitung der betroffenen Dokumente rechtfertigen, und dass rein allgemeine Erwägungen nicht ausreichen, um darzutun, dass ein öffentliches Interesse schwerer wiegt als die Gründe für die Verweigerung der Freigabe der fraglichen Dokumente (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 14. November 2013, LPN und Finnland/Kommission, C-514/11 P und C-605/11 P, EU:C:2013:738, Rn. 93 und 94 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 57 In der vorliegenden Rechtssache sind keine Umstände vorgetragen worden, die belegen könnten, dass die Erwägungen des Gerichts in Rn. 97 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft sind, wonach die Kläger die Beweislast tragen, aber lediglich allgemein ausgeführt haben, dass der Schutz der

öffentlichen Gesundheit es erfordere, ihnen Zugang zu den streitigen Dokumenten zu gewähren, ohne konkrete Gründe dafür dargelegt zu haben, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an diesem Schutz bestehe.

- 58 Daher kann das Königreich Schweden nicht mit Erfolg geltend machen, das Gericht habe rechtsfehlerhaft entschieden, dass die Annahme der Kommission, im vorliegenden Fall bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der Dokumente im Sinne von Art. 4 Abs. 2 letzter Halbsatz der Verordnung Nr. 1049/2001, nicht zu beanstanden sei.
- 59 Der zweite Rechtsmittelgrund ist folglich zurückzuweisen.

C. Zum dritten Rechtsmittelgrund

1. Vorbringen der Parteien

- 60 Das Königreich Schweden beanstandet die Rn. 100 und 101 des angefochtenen Urteils und macht geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft nicht anerkannt, dass auch nach einem Beschluss über die Verweigerung des Zugangs zu einem Dokument gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 eingetretene Umstände von den Unionsgerichten im Rahmen der von ihnen auf der Grundlage von Art. 263 AEUV ausgeübten Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines solchen Beschlusses zu berücksichtigen seien. Auch wenn die Einstellung des EU-Pilotverfahrens erst nach dem Erlass des streitigen Beschlusses erfolgt sei, hätte das Gericht diesen Umstand im vorliegenden Fall mit Blick auf die Verordnung Nr. 1049/2001 berücksichtigen müssen.
- 61 Könnten die eingetretenen Umstände erst im Rahmen eines neuen Antrags an das betreffende Organ auf Dokumentenzugang berücksichtigt werden, würde dies zu parallelen Verfahren und einer längeren Verfahrensdauer sowie höheren administrativen Lasten für die Antragsteller führen. Außerdem habe das Gericht seine Entscheidung auf eine Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Verfahren in Beihilfesachen gestützt, die nicht auf gemäß der Verordnung Nr. 1049/2001 erlassene Beschlüsse übertragen werden könne. Das Gericht hätte vielmehr die Rn. 37 bis 41 des Urteils vom 15. September 2011, Koninklijke Grolsch/Kommission (T-234/07, EU:T:2011:476), heranziehen sollen.
- 62 Die Kommission, die Tschechische Republik und die Bundesrepublik Deutschland treten diesem Vorbringen entgegen.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

- 63 Wie das Gericht in Rn. 100 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt hat, ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Rechtmäßigkeit eines Rechtsakts der Union anhand der Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt seines Erlasses zu beurteilen (Urteil vom 3. September 2015, Inuit Tapiriit Kanatami u. a./Kommission, C-398/13 P, EU:C:2015:535, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 64 Daher ist der dritte Rechtsmittelgrund, mit dem geltend gemacht wird, dass das Gericht die nach Erlass des streitigen Beschlusses erfolgte Einstellung des EU-Pilotverfahrens hätte berücksichtigen müssen, als unbegründet zurückzuweisen.
- 65 Das Rechtsmittel ist somit insgesamt zurückzuweisen.

VI. Kosten

- 66 Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet dieser über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.
- 67 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.
- 68 Da das Königreich Schweden mit seinem Vorbringen unterlegen ist, ist es entsprechend dem Antrag der Kommission zur Tragung der dieser entstandenen Kosten zu verurteilen.
- 69 Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien und die Republik Finnland tragen ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.**
- 2. Das Königreich Schweden trägt die der Europäischen Kommission entstandenen Kosten.**
- 3. Die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, das Königreich Spanien und die Republik Finnland tragen ihre eigenen Kosten.**

von Danwitz

Juhász

Vajda

Jürimäe

Lycourgos

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. Mai 2017.

Der Kanzler
A. Calot Escobar

Der Präsident der Vierten
Kammer
T. von Danwitz